

城市规划中易混淆概念的辨析

■ 潘爱丰 林小如 游晓琴

在城市规划编制和管理过程中，常会在因工作重点不同而产生强调工作内容的概念，以区别以往的状态和情境。这些相似或相近概念，有的存在细微差异，有的一字之差意思完全不同，“差之毫厘谬以千里”。犹如“真假美猴王”难辨其真伪，在使用过程中常出现“张冠李戴”的现象。

一、规划项目类型层面

（一）慢行系统与绿道、步行和自行车系统

“慢行系统”是出行速度不大于 15km/h 的交通方式，包括把步行、自行车、公交车等出行方式，可有效解决快慢交通冲突、慢行主体行路难等问题。“绿道”是一种线形绿色开敞空间，供行人和骑单车者（排斥电动车）进入的游憩线路，通常沿着河滨、溪谷、山脊、风景带等自然道路和人工廊道建立。“步行和自行车系统”包括步行网络和自行车网络。

三者概念及内涵不同，慢行系统是一种日常交通出行方式，含括“步行和自行车系统”，而绿道是一种游憩线路。慢行系统不一定是绿道，涵盖建筑连廊、人行天桥、人行地道、人行横道等过街设施，在道路横断面设计、交叉口及路

段过街设计、交通管理及控制、与公交协调的慢行设计、无障碍设计等方面设计较为典型。部分绿道系统不一定建设慢行系统，有的结构性绿地仅作为生态隔离，绿道还有游览、交通和驿站功能，一般串联城市公园、郊野公园、河流、历史遗迹等。

（二）特色田园乡村与美丽乡村、特色小镇、特色小镇、田园综合体

“特色田园乡村”旨在打造“三农”发展新载体，培育职业农民，实现农民增收，推动农业增效，最终实现“生态优、村庄美、产业特、农民富、集体强、乡风好”。它不是乡村美化行动，而是美丽乡村扩展性提升的新思路，是乡村内生式全面发展路径转变的缩影，是现代化建设新阶段的一场深刻革命，是创新推动转型升级和供给侧改革的产物。

特色田园乡村不同于“特色小镇”，是基于对乡村复兴理念提出的乡村建设模式，强调乡村农业产业的转型和提升，强调农民增收，强调农村人居环境改善，打造可持续性发展的自然村落，其运作方式为“政府引导+农民主体+多元化运作”；而特色小镇是在经济转型背景下提出的非镇非区的产业发展新平台，更多针对的是区域产业的升级改造链接，以“新理念、新机制、新载体”推进“产业集聚、产业创新



和产业升级”为目标,打造三生融合的产业单打冠军,其运作方式为“政府引导+企业主体+市场化运作”。特色小镇即特色小城镇,是基于特色理念塑造的建制镇概念,是规划部门在建设特色的进步;特色小镇是供给侧改革下的区域产业发展平台,是谋划经济转型升级和打造经济增长点的抓手,由发改委申报立项。

特色田园乡村也不同于“田园综合体”,它是乡村建设模式,强调“三农”自身的核心外延发展和乡村内生发展,核心体系结构为“农村+农业+农民”,受益人群为农民,聚焦农业产业的发展,而田园综合体是新型社区聚落,以企业带动为核心,依托商业模式将旅游开发与乡村农业综合开发的创新形式,核心体系结构为“农村+文旅+地产”,打造集循环农业、创意农业、农事体验于一体的新型社区群落,主要是开发商的商业资本运作,重点建设内容为乡村综合旅游业,受益人群为原住民、新住民和游客。

(三) 概念规划与城市设计

“概念规划”即城市发展战略规划,注意城市发展战略,主要研究城市与区域的发展方向、总体结构空间、城市功能定位等大政方针问题,强调对全局的把握,是涉及空间、经济、环境、生态乃至社会和文化等方面的综合性城市与区域规划。

“城市设计”是人们为某特定的城市建设目标所进行的对城市外部空间和建筑环境的设计和组织的,在城市环境品质提升和场所感塑造方面起了关键性作用。

二者侧重和内容均不同,概念规划侧重目标战略,对项目进行整体策划,然后分别从总体和专项层面进行规划分析,偏重从无到有的谋划和探索过程;而城市设计侧重设计城市的方法和路径,运用现代城市设计手法,从“道路、边界、地区、节点、地标”等五类元素出发,探求设计的主题、结构和要素关系等,落实相对更加明确的目标。

(四) 总体城市设计与特色风貌规划

“总体城市设计”包括风貌规划和特色规划,主要运用现代城市设计的理念和方法,针对空间进行具体设计和营造,特色研究是前提和辅助,落实到具体空间设计。

“特色风貌规划”即城市风貌研究,注重本土化的“风+貌”,囊括的面较窄,技术方法更多是定性、策划性的。

二者侧重和管控要素不同。总体城市设计范围和内涵更广,主要从城市设计五要素出发对城市进行整体设计和管控,风貌只是一部分,还包括很多普适性要素的管控,但不一定是有特色的,比如山水天际线、建筑界面、可达性、城市双修等。特色风貌规划范围更小,主要是景观风貌方法,且是有特色的,无须对空间进行具体设计和营造。

(五) 城市绿地生态网络与绿地系统、生态网络

“城市绿地生态网络”即绿网,是指网络化城市绿地空间为依托的生态系统,以城市范围内的自然生态用地以及具有生态意义的人工绿化用地为载体,致力于保护生物多样性、优化生态格局、提升景观品质、发展游憩活动、拉动经济消费等整体性目的的具有高度联接性与交叉特色的网络结构体系。

“绿地系统”是指以植被为主要存在形态的能发挥生态平衡功能,且其对城市生态、景观和居民休闲生活有积极作用,绿化环境较好的区域,还包括连接各公园、生产防护绿地、居住绿地、风景区及市郊森林的绿色通道和能使市民接触自然的水域。

“生态网络”是生态学范畴,一般指自然生态系统,包括斑块、基质、廊道等,由各种类型的生态功能区、生态廊道及其节点所组成的生物种群互利共生的复合型网络。

三者均有交叉,但涵盖的内容不同。绿网内涵最广,它不仅包含绿地系统和生态网络,涵盖绿地系统本底、影响区和辐射区,还包括与绿地和生态关联的部分建设用地。而绿地系统只包括各类绿地,不一定都有生物群落,生态网络侧重生物的种群关系,种群生存不一定需要绿地,还可以是农田等生态基质。

三者作用不同。绿网是生态保护、环境规划以及改善提升城市中的自然系统服务价值的一种有效途径及趋势,是面向可持续的保护与发展并行的一种策略,同时也是一种平衡生态、社会以及经济利益的空间规划工具。而绿地系统具有园艺、生态和空间三种内涵,以绿化和美化城市为目标,生态网络主要以保护生物多样性为前提。

二、规划空间实体层面

(一) 城市公园与森林公园、主题公园、生态公园以及城郊公园

“城市公园”是城市景观风貌的再现,偏重人工环境,一般只供城市居民使用,服务能力弱,服务半径小。

“森林公园”是以大面积人工林或天然林为主体而建设的公园,具有建筑、疗养、林木经营等多种功能,也是一种以保护为前提利用森林的多种功能为人们提供各种形式的旅游服务的可进行科学文化活动的经营管理区域。

“主题公园”是根据某个特定的主题,采用现代科学技术和多层次活动设置方式,集诸多娱乐活动、休闲要素和服务接待设施于一体的现代旅游目的地。

“生态公园”指以生态学和生态文化为指导思想,结合了传统城市公园和主题公园(人造景观)各自的特色而建立

的一种新型的城市公园,是公园发展的一个历史阶段。

“城郊公园”即郊野公园,位于城市边缘或近郊,是一个给游人享受郊游乐趣的公园,为了使市民在邻近市区的地方可以享受到郊野的康乐和教育设施。偏重自然环境的改造,体现城乡过渡区域的独特的乡趣野趣,主要服务城市居民和郊区附近居民,服务能力强,服务半径大。

五者开发模式和区位不同。城市公园位于城市中,是城市建设的主要内容之一,属于城市园林化建设范畴;而森林公园是利用森林康养资源进行游乐开发建设;主题公园是休闲度假区的旅游开发模式,主要是人造景观,公园用地开发强度较大,硬地、建筑布局较多、环境较嘈杂;生态公园是公园发展的一种理念,主要是自然景观,自然生态效益较好;城郊公园是区位属性,不是一般意义上的公园,主要对城市形态与发展做一定的控制和调节,为城市开放空间向乡村过渡提供一定的景观延续性,同时满足居民的游憩需求。

(二) 公园城市与园林城市、花园城市

“公园城市”是城市建设理念的一场革命,全面体现以生态文明引领的新发展理念,以生态文明引领城市发展,构筑山水林田湖城生命共同体,形成人、城、境、业高度和谐统一的大美城市形态的城市发展新模式。

“园林城市”是根据《国家园林城市标准》评选出的达标城市加以冠名,强调城市景观的塑造,是古典造园技术在城市格局运用的体现,凝聚着中国传统的审美情趣。

“花园城市”是以倡导生态、环保、宜居和可持续发展为主题,主要围绕景观改善、艺术文化与遗产管理、环保最佳实践、公众参与及授权、健康生活方式、战略规划等6个方面,进行城市建设与社区管理领域,比如新加坡被称为“花园城市”。

总之,公园城市不是“公园+城市”,而是公共、生态、生活、生态等“一公三生”的叠加,重点是创建优良的人居环境,体现对美好生活的时代价值。它从“城市中建公园”转变到“公园中建城市”,从空间建造转变到场景营造。其理念是将“城市的核心是人”作为价值取向,以“让生活更美好”为使命方向,突出公园城市中的“公”字,做到共商、共建、共治、共享、共融;突出人民属性,以人民的获得感和幸福感为根本出发点;突出“服务所有人”,力争满足各类人群的个性化需求。其代价值体现在六个方面,包括绿水青山的生态价值、诗意栖居的美学价值、以文化人的人文价值、绿色低碳的经济价值、简约健康的生活价值以及美好生活的社会价值。而园林城市则属于城市的园林绿化建设,属于达标创建活动,以人均公共绿地、绿地率、绿地覆盖率为

评选的基本指标。而花园城市则是城市美化运动的产物,使得城市很精致。

(三) 风景区与旅游区

“风景区”即风景名胜,指风景资源集中、环境优美、由自然或人文历史组成的名胜古迹,具有一定规模和游览条件,可供人们游览欣赏、休憩娱乐或进行科学文化活动的地域。

“旅游区”是指县级以上行政管理部门批准设立,有统一管理机构,范围明确,具有参观、游览、度假、娱乐、求知等功能,并提供旅游服务设施的独立单位。一般包含许多旅游点,由旅游线连接而成。随着旅游发展的纵深推进以及泛旅游的横向延展,在旅游发展不同阶段针对不同主题提出的概念,结合度假、休闲等旅游主题,可选择性打造涵盖不同主题的旅游区,比如旅游度假区、旅游休闲区、旅游休闲度假区等。

二者的主管部门和强调的职能不同。风景区由城乡主管部门颁布,而旅游区由旅游部门颁布。风景区强调资源价值度高,在建设过程中强调保护,在保护基础上合理利用,不提倡人工新造景点;旅游区强调设施配套的完善度,提倡人工新造景点。二者执行标准也不同,风景区执行《风景名胜区规划规范》,而旅游区主要执行《旅游规划通则》。

(四) 人行道与步行道

“人行道”即步行通行区(带),是指路侧带中专供行人通行的部分,其宽度为步行道的有效宽度。

“步行道”是指沿城市道路两侧布置的步行通道,包括人行道、绿化带和设施带,有临街建筑时可包括路侧带外的建筑退线空间。就宽度而言,人行道 \leq 步行道。

(五) 空间与场所、领域

“空间”是由三维空间数据限定出来的;“场所”由三维空间数据限定的,但限定得不如空间那么严密精确,它有时没有顶面,有时没有底面;“领域”对空间的界定更为松散,强调统领能力范围。

三者给人的感觉不同,空间是通过生理感受限定的,场所则是通过心理感受限定的,侧重空间营造的功能和活动,而领域则是基于精神方面的度量。比如建筑设计的边界界面多以空间为基准,景观规划设计的边界界定则以场所和领域为基准。

(六) 组合城市与组群城市、簇群城市

“组合城市”指在区域层面,若干个城市组成的相互紧密联系的群体。“组群城市”是城市分散布局形态类型中的一种,由相对独立而又相互依托的多个城区构成。“簇群城市”是指在某一特定的地域空间范围内,在布局结构、空间生长

方式及过程等方面呈现出簇状发展的城市。

三者在空间层面和生长方式上不同。组团城市是一市多城，城市内部各城区之间协调优势互补；但组合城市不再仅仅是一个中心城市了，而是城市与城市间相互协作共赢发展；而集群城市则是一种城市空间布局理念的创新，强调城市的自然、有机、生长，重点是城市尊重自然山水格局，沿主要发展轴避开阻力自然生长。

三、其它规划相似（近）概念

（一）空间管制与空间管治

“空间管制”是对空间作出制度化的管控措施和要求，在总体规划中一般在市域层次对生态要素分类控制，在规划区层面进行三区划定，在中心城区层面实行四线控制。

管治是通过多种利益集团的对话、协调、合作以达到最大程度动员资源的统治方式，“空间管治”是城市管理部门对空间进行共同管辖和治理。

二者含义完全不同，前者是制度，后者是治理行动。

（二）创新空间与空间创新

“创新空间”是指因应城市新功能、新业态的发展与需求，在空间上产生创新型功能及区域，比如乡村淘宝街，强调从无到有的创新活动所需要的空间载体。

“空间创新”是空间概念与组织方式的创新，强调创新的竞争力，比如梦想小镇，表现了肌理再生，古为今用，把中国文化的神韵、儒家思想的含蓄和仓前印象的古意结合起来，为新型的创业载体提供条件。

二者强调的内容不同，前者强调的是新功能、新业态，是从头到脚全新的新生；而后者强调的是概念和方法的创新，是焕然一新的再生。

（三）劳动人口与抚养人口

“劳动人口”指全部人口中具有劳动能力的那部分人口，由基本人口和服务人口构成，其中：基本人口是指工业、交通运输等不属于地方性的行政、财政、文教等单位中的工作人员，它对城市规模起决定作用。中国16~59岁的男性、16~54岁的女性为劳动适龄范围。

“抚养人口”对应的是被抚养人口。被抚养人口是指不到劳动年龄和已经丧失劳动能力，需要他人抚养的人口，包括：不到劳动适龄人口，但在职工工不计算在内；丧失劳动能力的劳动适龄人口；从事家务劳动的人口。抚养系数即人口负担系数，包括少儿人口抚养比、老年人口抚养比等。

二者在量上都少于劳动适龄人口，但二者统计的群体又有差异，劳动人口≠抚养人口。

（四）理想模式与优化模式

“理想模式”是不考虑现实阻力等因素，理想状态下的发展模式，理想状态达到的理想效果是不能用实际的实验或操作证明的，它只能用理论或近似实验证明。

“优化模式”是基于现实发展状态下，采取一定措施使更加优良的发展模式，具有较强的可操作性，一般可以反复验证和调优。

二者的前提条件和达成状态不同，前者是一步到位的理想化情形，是最终状态，是终极理想探索；而后者是脚踏实地的优化和完善，是通往理想情景的中间环节，一般以解决当下问题为出发点。

（五）城市经营与城市营销

“城市经营”是政府从市场“守夜人”转变为“企业家”，从管理城市视角转向经营城市，运用市场规律，通过政府与市场主体合作来进行城市资产重组和运营，提升城市价值和竞争力。“城市营销”是根据城市自身发展条件来确定目标市场，将城市环境作为产品对外推销，以此吸引并满足消费者的战略规划和协调行动的过程。

二者前提都是政府成为管理者和市场参加者，但二者侧重又不同。前者是自我主动建设理念，从政府出发的自上而下思维，偏重有形资产的经营；后者是从消费者出发的自下而上思维，是服务型政府建设理念，偏重无形资产的营销。

（六）附则与附录、附件

“附则”是附在法律、法规后面的规则，主要对实施日期有关专门术语以及过去相关法律的关系等内容作出规定，一般不对权利与义务等实质性内容作出规定，是法律文本的附属部分。从立法的实践来看，那些在总则和分则中都不合适列入的内容，就放在附则中。与法律、法规的其他组成部分具有同等的法律效力。

“附录”指附在正文后面与正文有关的文章或参考资料，由于篇幅过大或取材于复制品而不便编入正文的材料，是作为说明书或论文的补充部分，并不是必需的。说明书或论文的附录依次为“附录A”“附录B”“附录C”等编号。如果只有一个附录，也应编为“附录A”。

“附件”指附的文件，一般包括说明书、基础资料汇编、专题研究报告等，属于法律条文之外的内容。

三者的位置和文件属性不同，附则带有法律属性，一般出现在文本后面，而附录和附件则不具有法律属性，附录一般出现在说明书或论文后面，附件一般以册子单独出现。

（作者单位：安徽省城乡规划设计研究院、

厦门大学建筑与土木工程学院、

安徽省交通规划设计研究总院股份有限公司）